

Vergaderjaar 2019–2020

35 326

Initiatiefnota van het lid Van Raan over een belasting op het slachten van dieren

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inhoudsopgave

	blz.
I. Inleiding	1
II. Doel en achtergrond	2
III. De drie pijlers	3
1. De Slachttaks	3
2. Voorkomen van ongewenste neveneffecten	4
3. Verenigbaarheid met staande wetgeving	5
IV. Financiële paragraaf	5
V. Onderzoeksvragen en beslispunten	5

I. Inleiding

De planeet bevindt zich in een klimaat- en biodiversiteitscrisis. Overal ter wereld groeit het besef dat deze crises een grote negatieve impact hebben op het leven van mensen en dieren en op de algehele leefbaarheid van onze planeet. Bestaande, door mensen gecreëerde systemen, zullen daarbij drastisch veranderen om de planeet leefbaar te houden, waaronder ons voedselsysteem.

Eén van de veranderingen die hierin cruciaal is, is een eiwittransitie. Deze transitie betekent dat de consumptie van dierlijke eiwitten wordt teruggedrongen en de consumptie van plantaardige eiwitten wordt gestimuleerd. Op dit moment wordt in Nederland nog ruim 60% van de geconsumeerde eiwitten uit producten van dierlijke oorsprong gehaald.¹ Dat is veel te veel. Des te meer wekt het verbazing dat de regering stug blijft vasthouden aan de gedateerde Schijf van Vijf.

Dat kan anders. De Vlaamse overheid publiceerde in 2017 de Vlaamse «Voedseldriehoek». Deze opvolger van de Schijf van Vijf is een veel betere weergave van de huidige stand van zaken van de voedingswetenschap. Kernboodschap van die Voedseldriehoek is de eiwittransitie. Vervang dierlijke producten, en met name vlees, door plantaardige producten.

¹ Voedingscentrum (2018), Naar een meer plantaardig voedingspatroon

Ook in Nederland gaan er duidelijke stemmen op voor de eiwittransitie. In 2018 pleitte het Planbureau voor de Leefomgeving in de tweejaarlijkse *Balans van de Leefomgeving* voor de eiwittransitie, omdat dat volgens het PBL de enige manier is om de langetermijn houdbaarheid van ons voedselsysteem te garanderen.²

Ook is het terugdringen van vleesgebruik goed voor het milieu. Vlees is immers een van de meest vervuilende elementen van onze voeding.³

De eiwittransitie zou als groot kernproject door onze overheid omarmd kunnen worden, de tijd is er rijp voor. Toch gebeurt dat niet. Onze overheid laat tal van kansen liggen om gevestigde economische patronen te doorbreken om de eiwittransitie af te dwingen.

Eén van de instrumenten die een overheid heeft om gedrag te sturen is het belasten van gedrag dat als onwenselijk gezien wordt. Op veel terreinen gebeurt dat al. Zo moeten consumenten accijns betalen op rookwaar en alcohol en ook milieuvervuilende brandstof wordt extra belast. In 2018 voerde de Britse overheid een succesvolle belasting op suiker in en ook in Nederland klinkt een steeds sterkere roep om een suikertaks in te voeren.

In deze nota, die uiteindelijk zal uitmonden in een initiatiefwet, wordt een eerste verkenning naar de Slachttaks gedaan. Deze verkenning zal uitmonden in een aantal onderzoeksvragen en beslispunten, die de komende tijd door de Partij voor de Dieren beantwoord zullen worden. Met hulp van deze onderzoeksvragen zal deze nota uitgewerkt worden tot een initiatiefwet worden uitgewerkt.

II. Doel en achtergrond

Doel

De invoer van de Slachttaks dient als prikkel voor producenten om het gebruik van vlees terug te dringen. Ook zal bij doorbelasting in de keten de Slachttaks een hogere prijs van vlees voor de eindgebruiker betekenen. Het doel is ervoor te zorgen dat een eiwittransitie plaatsvindt van dierlijk eiwitgebruik naar plantaardig eiwitgebruik. Een Slachttaks als kostprijsverhogende belasting zal producenten bewegen om vleesgebruik terug te dringen en bevordert het gebruik van plantaardige eiwitten. Het welzijn van zowel de bevolking als de dieren wordt hiermee bevorderd.

Kostprijsverhogende belastingen

Het belastingrecht maakt een onderscheid tussen directe en indirecte belastingen. Directe belastingen leggen de heffing op de inkomstenkant. Een indirecte belasting wordt ook wel aangeduid als een kostprijsverhogende belasting, waarbij diverse kostprijsverhogende belastingen zijn te onderscheiden, waaronder verkeersbelastingen, verbruiksbelastingen en productiebelastingen.

Een verkeersbelasting wordt normaliter gekoppeld aan een bepaalde rechtshandeling; denk aan de Wet op belastingen van rechtsverkeer. Een verbruiksbelasting belast bepaald gebruik van een of meer goederen, zoals de Wet op de omzetbelasting 1965. De productiebelasting belast het bedrijfsleven voor de sociale kosten die voortvloeien uit het productieproces van goederen en vormt dan ook de basis voor de Slachttaks. Een recent voorbeeld van een productiebelasting is de zogenoemde «sugartax». De sugartax belast in de hoofdregel de hoeveelheid suiker die bedrijven aan hun drankjes toevoegen. Hiermee wordt rekening gehouden met het feit dat fruit al suiker bevat, zodat het niet zozeer gaat om de hoeveelheid suiker in het drankje, als meer de hoeveelheid toegevoegde

² PBL (2018), *Balans van de Leefomgeving* 2018

³ Kamerstuk 35 000 IX, nr. 8, p. 49.

suiker. In het Verenigd Koninkrijk is de verschuldigde belasting afhankelijk van de verhouding tussen de hoeveelheid gram aan suiker per milliliter. Drank met meer dan vijf gram suiker per honderd milliliter worden belast tegen een laag tarief, namelijk 18 pence per liter. Voor drank met acht gram of meer per honderd milliliter geldt een tarief van 24 pence per liter. In Mexico bestaat een vergelijkbare belasting in de vorm van een verbruiksbelasting. Suikerdrank wordt belast tegen tien procent en heeft geleid tot een afname van twaalf procent van gekochte suikerdrank. In Hongarije vindt de heffing plaats op het niveau van de bedrijven die de suikerdranken maken en heeft die geleid tot een veertig procent afname in de hoeveelheid suiker in de producten.

De sugartax kan naar zijn aard zowel een productiebelasting als een verbruiksbelasting zijn. De sugartax heeft het karakter van een productiebelasting op het moment dat de bedrijven belasting moeten betalen over de hoeveelheid suiker die zij in hun producten stoppen. De heffing vindt vroeg in de keten plaats, waarbij bedrijven ter compensatie van deze heffing de kostprijs van hun producten verhogen. De sugartax heeft het karakter van een verbruiksbelasting op het moment dat de heffing aan het einde van de keten plaatsvindt. De consument zal meer moeten betalen voor producten met een hogere suikerwaarde.

Een kostprijsverhogende indirecte belasting heeft dus een positief gedragseffect. Het vertrouwen bestaat dus ook dat de invoer van een Slachttaks als stimulans werkt voor bedrijven en consumenten om over te gaan naar plantaardige eiwitten.

III. De drie pijlers

Aan deze initiatiefnota liggen de volgende drie voorstellen ten grondslag:

1. Een Slachttaks;
2. Voorkomen van ongewenste neveneffecten;
3. Verenigbaarheid met staande wetgeving.

1. Een Slachttaks

In Nederland bevinden zich ongeveer 240 slachterijen. Het eerste voorstel richt zich op het belasten van deze slachterijen. Het slachten van dieren kwalificeert vervolgens als het belastbare feit. De heffing op het niveau van de slachterijen is in dit geval vergelijkbaar met de sugartax als productiebelasting. De heffing vindt vroeg in de keten plaats, namelijk op het niveau van de slachterijen.

Voor de doeleinden van deze initiatiefnota wordt het begrip «dier» ruim uitgelegd. In het uiteindelijke wetsvoorstel kan vervolgens nader worden gespecificeerd om welke dieren het gaat. Dat kan door bij of krachtens de wet te bepalen op welke dieren het voorstel betrekking heeft.

Voor de maatstaf van heffing kunnen diverse uitgangspunten worden genomen. Een denkbare maatstaf is via de formule $G \times T$. In dit geval staat G voor het gewicht van het te slachten dier vlak voor het slachtingsmoment en T voor het geldende tarief. Het geldende tarief kan op drie voor de hand liggende manieren worden vastgesteld.

De eerste manier is dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen gewicht en diersoort; er is belasting verschuldigd voor ieder dier dat wordt geslacht.

De tweede manier is dat per diersoort een apart tarief geldt. Voor deze tweede manier zou het Besluit diergezondheidsheffing als maatstaf kunnen dienen. Er wordt nog onderzocht in hoeverre de tarieven zoals die in het besluit zijn opgenomen overgenomen kunnen worden voor de doeleinden van de Slachttaks.

De derde manier is dat het gewicht van het dier bepalend is voor het geldende tarief. Het ligt in dat geval dus voor de hand om een schijvenstelsel te introduceren.

Een schijvenstelsel maakt de handhaafbaarheid bovendien aanzienlijk makkelijker. Afhankelijk van de diersoort mag bij voorbaat worden verondersteld dat zij binnen een bepaalde gewichtsklasse vallen. Een andere mogelijkheid is dat de verschuldigde belasting wordt berekend aan de hand van het aantal dieren dat wordt geslacht, ongeacht hun gewicht. Ook hier bestaan dezelfde twee mogelijkheden, namelijk dat de slachterijen worden belast naar het aantal dieren dat wordt geslacht, dan wel dat verschillende tarieven gelden voor verschillende dieren. Voorgesteld wordt om van de Slachttaks een aangiftebelasting te maken. De slachterijen zijn dan zelf verantwoordelijk voor het berekenen van de verschuldigde belasting en zullen deze belasting uit eigen beweging moeten afdragen. Constaterende dat een tijdvakbelasting hier het meest voor de hand ligt, wordt nog onderzoek gedaan of verschuldigde betaling per kwartaal, per half jaar of per jaar moet geschieden.

2. Voorkomen van ongewenste neveneffecten

De invoer van een Slachttaks kan ervoor zorgen dat veehouders naar buitenlandse slachterijen zullen gaan. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. De Slachttaks legt immers de heffing op het niveau van de slachterijen, waardoor de veehouders de lasten van een Slachttaks niet per definitie zullen dragen. Uiteindelijk hangt de vraag of dit effect al dan niet zal plaatsvinden samen met de relatieve marktmacht van de diverse spelers in de vleesketen.

Om het risico van een stijging van ongewenste export van levende dieren te mitigeren, zal analoog aan een Slachttaks een tweede voorstel worden gedaan, waarbij het transporteren van vee naar buitenlandse slachterijen het belastbare feit is. Dit voorstel merkt gelijk op dat het transporteren van vee als belastbaar feit een ruimere subjectieve belastingplicht kent ten opzichte van het eerste voorstel. Het bedrijf dat het vee wil transporteren kan dat immers doen via een derde, maar ook zelf indien hij over de nodige middelen beschikt. Daarom wordt degene die het vee vervoert als belastingplichtige aangewezen.

Voor het geldende tarief zijn verschillende alternatieven denkbaar. Een mogelijkheid is dat het aantal gereden kilometers de maatstaf vormt voor de heffing. Een alternatief is dat het aantal dieren dat wordt getransporteerd om te worden geslacht de maatstaf voor de heffing vormt.

Vervolgens kan, net zoals bij het eerste voorstel, een schijvenstelsel worden geïntroduceerd dat voor diverse gewichtsklassen een tarief toekent.

Net zoals bij het eerste voorstel wordt voorgesteld om van de Slachttaks een aangiftebelasting te maken. De slachterijen zijn dan zelf verantwoordelijk voor het berekenen van de verschuldigde belasting en zullen deze belasting uit eigen beweging moeten afdragen. Constaterende dat een tijdvakbelasting hier het meest voor de hand ligt, wordt nog onderzoek gedaan naar of verschuldigde betaling per kwartaal, per half jaar of per jaar moet geschieden.

Potentiële neveneffecten

Een heffing op veetransport brengt mee dat de bedrijven die het vee transporteren een aparte kilometeradministratie moeten bijhouden. Het is lastig te controleren of alle kilometers gerelateerd aan het veetransport op de juiste wijze zijn geadministreerd. Het is immers niet voor niks dat de wetgever voor auto's van de zaak een fictie heeft ingevoerd dat een dergelijke auto ook geacht wordt voor privédoeleinden ter beschikking te staan.

Daarnaast worden bedrijven die hun vee zowel zelf houden als zelf slachten in beide alternatieven effectief niet belast, voor zover transport niet plaatsvindt. Er worden in dat geval immers geen kilometers gereden.

Daarom moet nog worden onderzocht hoeveel veehouders op locatie over een slachterij beschikken.

3. Verenigbaarheid met staande wetgeving;

Nederlandse wetgeving

In zowel het eerste als tweede voorstel wordt een aangiftebelasting voorgesteld. De heffingssystematiek volgt in dat geval de huidige wetgeving van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR). Er wordt nog onderzocht of de overige fiscale wetten moet worden gewijzigd bij de invoer van een van de twee voorstellen.

EU-wetgeving

Vanuit de interne marktgedachte mogen EU-lidstaten de onderlinge handel niet ongunstig beïnvloeden. Slachttaks moet op zo'n wijze worden vormgegeven dat het de handel niet belemmert. Het is niet de bedoeling dat bedrijven hun dieren over de grens laten slachten om op deze wijze het doel en de strekking van de Slachttaks te vermijden. Daarom zal onderzocht worden of het opportuun is om voor te stellen dat een fictiebepaling wordt ingevoerd op grond waarvan dieren die naar het buitenland worden gebracht om te worden geslacht, geacht worden in Nederland te zijn geslacht. Deze fictiebepaling zou dan voor zowel het eerste als tweede voorstel kunnen worden ingevoerd, waarbij de belastingplichtige in het eerste voorstel verschuift van slachterij naar veehouder, en in het tweede voorstel van transporteur naar veehouder.

IV. Financiële paragraaf

De kosten zullen beperkt blijven tot de kosten die gepaard gaan met het implementeren en uitvoeren van herziene belastingwetgeving en zullen naar verwachting beperkt van aard zijn, mede omdat dit voorstel beoogt relatief eenvoudig implementeerbaar te zijn. Het aantal belastingplichtigen zal laag zijn. Grote stelselherzelingen zijn bij dit voorstel niet aan de orde.

De opbrengsten van de Slachttaks zullen in dienst staan van de eiwittransitie. In het wetsvoorstel zullen deze voorstellen nader worden uitgewerkt. Mogelijke opties zijn stimuleringsregelingen «van dierlijk naar plantaardig». Zo kondigde Vion aan dat het de slachterij in Leeuwarden zal ombouwen tot een fabriek voor plantaardige vleesvervangers⁴. Dit soort investeringen zijn in potentie risicovolle investeringen, waardoor door marktfalen de benodigde financiering op de kapitaalmarkt niet gerealiseerd kan worden. Een fonds vanuit de overheid zou dit marktfalen kunnen beperken. De opbrengsten van de Slachttaks kunnen derhalve voor een revolverend innovatiefonds worden benut, dat geheel in dienst staat van de eiwittransitie.

V. Beslispunten en onderzoeksvragen

Deze nota is een eerste verkenning naar een initiatiefwet voor het heffen van een belasting in de vleesketen. Er staan nog enkele onderzoeksvragen en beslispunten open. Deze onderstaande onderzoeksvragen worden in principe door initiatiefnemer beantwoord.

1. Het is voor initiatiefnemer niet acceptabel dat een Slachttaks, in wat voor vorm dan ook, zal leiden tot extra transportbewegingen van levende dieren. Elk voorstel voor een Slachttaks zal dan ook worden begeleid door flankerende maatregelen die het risico op ongewenste

⁴ Leeuwarder Courant, 30 oktober 2019

transportbewegingen danig verkleinen. Over de oplossingsrichting, een aanvullende transportheffing op levende dieren of een fictiebepaling waarbij dieren die naar het buitenland worden gebracht om te worden geslacht, geacht worden in Nederland te zijn geslacht, of een combinatie van beiden, moet worden besloten.

2. De Slachttaks kan op drie manieren worden uitgevoerd. De eerste manier is dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen gewicht en diersoort; er is belasting verschuldigd voor ieder dier dat wordt geslacht. De tweede manier is dat per diersoort een apart tarief geldt. De derde manier is het gewicht van het dier bepalend is voor het geldende tarief. Over de invoering Slachttaks zelf en techniek dient nader te worden besloten.
3. Besloten dient te worden of bijvoorbeeld een zogeheten border adjustment tax mechanisme een oplossingsrichting kan bieden.
4. Besloten moet worden waar de belasting in de vleesketen geheven dient te worden. Het is mogelijk dat de belasting op een andere plek in de vleesketen worden geheven dan bij slachthuizen. Hierbij valt te denken aan vleesverwerkende bedrijven of koel- en vrieshuizen. Zowel vleesverwerkende bedrijven als koel- en vrieshuizen hebben, net als slachthuizen, het voordeel dat het hier om een beperkt aantal belastingplichtigen gaat. Er zijn enkele voordelen te verwachten van het op een later moment in de vleesketen heffen, zoals het mogelijkkerwijze wegnemen van het risico dat een Slachttaks leidt tot extra transportbewegingen van levende dieren. In het verlengde daarvan zal een heffing later in de vleesketen mogelijkkerwijze ook het risico op ongewenste extra import van vlees voor de Nederlandse markt verlaagd worden.
5. Er zal besloten moeten worden om welke dieren het zal gaan. Dat kan door middel van het bij wet aanwijzen van bepaalde dieren, dan wel via een delegatiebepaling.
6. Er moet de besloten worden of en zo ja hoe de opbrengsten van de slachttaks aangewend worden. Het is de wens van indiener dat de opbrengsten in dienst zullen staan van de eiwittransitie en niet terugvloeien in de staatskas. Een mogelijke besteding zou zijn een revolverend fonds dat aangewend kan worden voor de eiwittransitie.
7. De Kamer wordt verzocht in te stemmen met verder onderzoek door de initiatiefnemer naar bovengenoemde punten in het kader van het voorgenomen initiatiefwetsvoorstel.

Van Raan